



KARTLEGGING OG TESTING AV RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

Kristiansund kommune

Møre og Romsdal Revisjon SA

Forvaltningsrevisjonsrapport nr.1 | 2020

Møre og Romsdal Revisjon SA

Møre og Romsdal Revisjon SA ble etablert gjennom sammenslåing av Kommunerevisjonsdistrikt nr. 3 i Møre og Romsdal IKS og Møre og Romsdal Revisjon IKS. Selskapet er eid av 20 kommuner og Møre og Romsdal fylkeskommune og ble satt i drift 1. januar 2020.

Hovedkontoret ligger i Kristiansund med avdelingskontorer i Molde og Ålesund. Ved etablering hadde selskapet 26 ansatte.

Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Eierkommunene er Aukra kommune, Aure kommune, Averøy kommune, Fjord kommune, Giske kommune, Gjemnes kommune, Hustadvika kommune, Kristiansund kommune, Molde kommune, Rauma kommune, Rindal kommune, Smøla kommune, Sula kommune, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Stranda kommune, Sykkylven kommune, Tingvoll kommune, Vestnes kommune, Ålesund kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune.

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen etter oppdrag fra kontrollutvalget i Kristiansund kommune. Bestillingen ble vedtatt i Kontrollutvalget sitt møte den 21.08.2019 i sak 42/2019. Prosjektplan ble vedtatt i sak 47/19 i Kontrollutvalget sitt møte den 30.10.2019

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet i kommuneloven § 23-3.

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon SA sin undersøkelse av «Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll» i Kristiansund kommune. Revisjonen er utført av Lillian Reder Kristoffersen og Einar Andersen i perioden oktober til januar 2020.

Møre og Romsdal Revisjon SA ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Molde 28.01.2020

Einar Andersen
Oppdragsansvarlig revisor

Lillian Reder Kristoffersen
Forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Kristiansund kommune bestilte 21. august 2019 et forvaltningsrevisjonsprosjekt om kartlegging og testing av rådmannens internkontroll. Prosjektet er gjennomført av Møre og Romsdal Revisjon SA. Formålet med prosjektet var å undersøke om Kristiansund kommune har en betryggende internkontroll. I tillegg testet vi hvordan rapportering på økonomiområdet gjennomføres.

PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

Det skal utarbeides en eller flere problemstillinger for den enkelte forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen utarbeidet følgende problemstilling:

Har Kristiansund kommune etablert et betryggende internkontrollsystem?

Det skal utarbeides revisjonskriterier til forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen blir vurdert i forhold til. Revisjonen har utarbeidet følgende revisjonskriterier:

1. Kristiansund kommune har etablert et overordnet system som sikrer at internkontrollrutiner er samlet, tilgjengelig og oppdatert.
2. Systemet omfatter internkontrollrutiner som beskriver oppgavefordeling og ansvarsfordeling.
3. Regler, rutiner og reglement blir formidlet til ansatte for at de skal være i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver.
4. Det er etablert gode holdninger til kontroll og styring blant de ansatte.
5. Det er utarbeidet handlingsplaner og rutiner for kontroll, som sikrer gjennomføring av ledelsens retningslinjer og veiledning.

TESTING AV RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

Gjennomførte undersøkelser er knyttet til krav i kommuneloven og kommunens økonomireglement. Krav til økonomiforvaltning og rapportering i kommuneloven er operasjonalisert inn i økonomireglementet.

- Det skal rapporteres helhetlig med vekt på både kvalitet og økonomi
- Det skal rapporteres i henhold til fastsatte mål
- Rapporteringer på økonomi gjennomføres hver måned, hvert kvartal, i årsregnskap og i årsrapport etter årets slutt.
- I årsrapport skal det rapporteres om kommunens økonomiske stilling og resultat av virksomheten

Rapport for 3. kvartal i 2019 ble valgt ut for å teste kommunens rutiner ved utarbeidelse av kvartalsrapporter.

Vi undersøkte om ressurser og kompetanse i økonomiavdelingen er tilstrekkelig i forhold til kommunens krav, og om ansvarsområdene er klare og tydelige.

METODER

Undersøkelsen skal baseres på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Metodene som ble benyttet:

- Oppstartsmøte med rådmann
- Intervju av kvalitetsrådgiver
- Telefonintervju av seks ledere og tre ansatte
- Intervju av økonomisjef vedrørende testing av økonomiområdet
- Dokumentanalyse av kommunens økonomireglement
- Observasjon. Revisjonen ble vist tilgjengelighet til kommunens kvalitetssystem av kvalitetsrådgiver
- Observasjon. Kvalitetsrådgiver viste hvordan kommunens kvalitetssystem brukes

ANBEFALINGER

1. Kristiansund kommune bør videreføre arbeidet med å implementere internkontrollsystemet blant ansatte
2. Kristiansund kommune bør jevnlig informere mellomledere og ansatte om hva som er kommunens og enhetenes handlingsplan for året. Det vil gi mer forståelse for tiltak som er iverksatt og vil gi økt grad av måloppnåelse av vedtatte mål.

KONKLUSJONER

Revisjonens undersøkelse viser at Kristiansund kommune har et betryggende internkontrollsystem.

Kommunen har lagt ned mye arbeid i å forbedre internkontrollsystemet og har planer om ytterligere forbedringer. Vi fremhever spesielt kommunens arbeid med digitale system for virksomhetsstyring og digitale løsninger med innovativ visuell utforming.

Det er samtidig like viktig å implementere dette blant de ansatte.

Kristiansund kommune bør jevnlig informere mellomledere og ansatte om hva som er kommunens og enhetenes handlingsplan for året. Det vil gi mer forståelse for tiltak som er iverksatt og vil gi økt grad av måloppnåelse av vedtatte mål. For eksempel i arbeidet med spareplanen.

Testing av rapporteringsrutinene på økonomiområdet viser at Kristiansund kommune har en økonomiavdeling som oppfyller arbeidskravene ifølge kommuneloven og kommunens økonomireglement, på de fleste rapporteringene på økonomi. Kommunen har vært inne i en organisasjonsendring med nedbemanning og endring av lederstillinger. Økonomiavdelingen har hatt utfordringer knyttet til bemanning og oppgaveløsning. Våre undersøkelser viser at avdelingen

samarbeider godt med tjenesteområdene om økonomirapporteringene, men at kommunen har forbedringspotensial på å levere årsregnskapene innen fristen.

INNHold

1. Innledning	9
1.1 Bestilling og formål.....	9
1.2 Problemstilling og revisjonskriterier	9
1.3 Avgrensinger	12
1.4 Testing av rådmannens internkontroll	12
1.5 Metode	13
1.6 Om rådmannens internkontroll	13
1.7 Høringsuttalelse fra rådmann.....	16
2. Rutinene er samlet, tilgjengelige og oppdaterte	17
2.1 Revisjonskriterier	17
2.2 Funn	17
2.3 Vår vurdering og anbefaling	21
3. Rutinene beskriver arbeidsfordeling og ansvarsfordeling	21
3.1 Revisjonskriterier	21
3.2 Funn	21
3.3 Vår vurdering.....	22
4. Formidling til de ansatte	22
4.1 Revisjonskriterier	22
4.2 Funn	22
4.3 Vår vurdering.....	3
5. Holdninger til kontroll og styring blant ansatte	3
5.1 Revisjonskriterier	3
5.2 Funn	3
5.3 Vår vurdering.....	5
6. Gjennomføring av ledelsens retningslinjer og veiledning	5
6.1 Revisjonskriterier	5
6.2 Funn	5
6.3 Vår vurdering og anbefaling	8
7. Testing av et område i rådmannens internkontroll	9
7.1 Funn	9
7.2 Vår vurdering.....	15
8. Konklusjon	16
9. Kildeliste	16

10. Vedlegg 17

1. INNLEDNING

Denne rapporten dokumenterer revisjonens kartlegging og testing av rådmannens internkontroll i Kristiansund kommune i perioden oktober 2019 til januar 2020.

1.1 BESTILLING OG FORMÅL

Kontrollutvalget i Kristiansund kommune bestilte 21. august 2019 i sak 42/2019, et forvaltningsrevisjonsprosjekt om kartlegging og testing av rådmannens internkontroll. Prosjektet er gjennomført av Møre og Romsdal Revisjon SA.

Formålet med prosjektet var å undersøke om Kristiansund kommune har en betryggende internkontroll.

Kontrollutvalget hadde følgende ønsker til kartlegging av internkontroll:

- Om det er en bevisst holdning til internkontrollbegrepet i organisasjonen?
- Om tilfredsstillende kontrollmiljø/kontrollaktiviteter er etablert?
- Om det foreligger klare delegasjoner?
- Om det er etablert gode informasjons-/kommunikasjonskanaler?
- Om regler/rutiner og reglement gjort kjent for ansatte, om rutinene er tilgjengelige for brukerne og om rutinene brukes? Hva med oppdatering/rullering?
- Er det gjennomført en overordnet risikovurdering av kommunens virksomhet?
- Baseres rutiner/retningslinjer og prosedyrer på gjennomførte risikoanalyser?
- Hvilken praksis er etablert for å følge opp den etablerte internkontrollen?
- Annet

Det ble også nevnt at hvis det var tid i prosjektet ville det være hensiktsmessig å teste etterlevelse av en utvalgt rutine på økonomiområdet.

1.2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

Det skal utarbeides en eller flere problemstillinger for den enkelte forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen utarbeidet en problemstilling som skal være tilstrekkelig konkretisert til å kunne besvares. Revisjonen har utarbeidet følgende problemstilling:

Har Kristiansund kommune etablert et betryggende internkontrollsystem?

Med utgangspunkt i problemstillingen skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som kommunen skal revideres/ vurderes i forhold til.

Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Revisjonen har utarbeidet følgende revisjonskriterier:

1. Kristiansund kommune har etablert et overordnet system som sikrer at internkontrollrutiner er samlet, tilgjengelig og oppdatert.
2. Systemet omfatter internkontrollrutiner som beskriver oppgavefordeling og ansvarsfordeling.
3. Regler, rutiner og reglement blir formidlet til ansatte for at de skal være i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver.
4. Det er etablert gode holdninger til kontroll og styring blant de ansatte.
5. Det er utarbeidet handlingsplaner og rutiner for kontroll, som sikrer gjennomføring av ledelsens retningslinjer og veiledning.

AUTORITATIVE KILDER

Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven fra 1992, forarbeider og normer. Ved gjennomføring av prosjektet høsten 2019 ble denne opphevet og erstattet av ny kommunelov (2018). Kommunen er vurdert i forhold til kravene i kommuneloven 1992 slik de framstår i prosjektplanen.

Kravene er i stor grad videreført i ny lov. Hjemmel i ny lov er gitt i parentes, for oversikten sin del.

Betryggende internkontroll

Kommuneloven § 23 nr.2 fra 1992 sier at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (kommuneloven 2018 § 13-1).

Forarbeidene til kommuneloven § 23 nr.2 sier at ansvaret for en nødvendig kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Leder av en virksomhet må etablere rutiner og systemer som skal bidra til å sikre at organisasjonen når ønskede mål. I dette ligger det et krav om internkontroll (kommuneloven 2018 kapittel 25 har bestemmelser om internkontroll).

Bestemmelsene er per januar 2020 ikke tredd i kraft. Fram til ikrafttredelse er det i § 31-3 gitt overgangsbestemmelser).

Kommuneloven § 48 nr.5 sier at administrasjonssjefen i årsberetningen skal rapportere om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt, for å sikre en betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten (kommuneloven 2018 § 14-7).

KS sitt idéhefte om rådmannens internkontroll, «Hvordan få orden i eget hus?» sier at internkontrollen skal sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene og at omdømme og legitimitet ikke svekkes. Det fremgår av

idéhefte at et av de viktigste rådene til kommuner som vil forbedre sin internkontroll er at det er nødvendig med formalisering av internkontrollen. Videre at internkontroll og kontrollaktiviteter må være basert på risikoanalyser.

COSO- rammeverket er en internasjonalt utbredt og anerkjent modell innenfor internkontroll. COSO-rammeverket har påvirket kravene til internkontroll i statens økonomiregelverk, og benyttes av flere revisjons- og rådgivningsmiljøer i deres arbeid med kommunale, statlige og private virksomheter. COSO-rammeverket består av målsettinger som knyttes opp til ulike arbeidsprosesser i virksomheten. Internkontroll er her å forstå som en kontinuerlig prosess.

Rammeverket angir fem viktige punkter som bør vektlegges for å sikre god internkontroll:

- Kontrollmiljø
- Risikovurderinger
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Ledelsesmessig oppfølging og overvåking

Risikovurderinger

COSO- rammeverket sier at enhver virksomhet står overfor en rekke eksterne og interne risikofaktorer som den må ta hensyn til. Risikovurdering består av identifisering og analyse av risikofaktorer som er relevante når det gjelder oppnåelse av virksomhetens målsettinger. Identifiseringen og analysen danner så et grunnlag for hvordan risikoen skal håndteres. Det trengs også mekanismer som kan identifisere og håndtere risiko i forbindelse med endringer.

KS sitt idéhefte for rådmannens internkontroll «Hvordan få orden i eget hus?» sier at det bør være dokumenterte rutiner for overordnede risikovurderinger på rådmannsnivå. Slike overordnede risikovurderinger bør blant annet omfatte helheten i systemet for internkontroll og bygge på risikovurderinger.

Evaluering og oppdatering av internkontroll

KS sitt idéhefte for rådmannens internkontroll «Hvordan få orden i eget hus?» sier at evaluering av internkontrollen er en grunnleggende forutsetning for en god innretning på internkontrollen.

Informasjon og kommunikasjon

COSO-rammeverket sier at viktig informasjon må identifiseres og formidles til riktig tid og gjøre de ansatte i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. Effektiv kommunikasjon må gjennomsyre organisasjonen i vid forstand, dvs. ned, på tvers og opp i organisasjonen. Alle ansatte må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. De må forstå sin egen rolle

i det interne kontrollsystemet, så vel som hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene relaterer seg til andres arbeid. Det må dessuten være kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen.

Kontrollmiljø

COSO-rammeverket sier at kontrollmiljø setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring. Det danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene og gir orden og struktur. Følgende elementer inngår:

- Integritet/etiske verdier
- Kompetanse hos virksomhetens medarbeidere
- Ledelsens filosofi og driftsform
- Måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på
- Hvordan ledelsen organiserer og utvikler de menneskelige ressursene

COSO-rammeverket sier at kontrollaktiviteter er handlingsplaner og rutiner som sikrer gjennomføring av ledelsens direktiver. Kontrollaktiviteter foretas i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. De omfatter en rekke aktiviteter som for eksempel godkjenninger, anvisninger, verifikasjoner, avstemminger, driftsgjennomgåelse, sikring av ressurser og ansvarsdeling.

Ledelsesmessig oppfølging og overvåking

COSO-rammeverket sier at de interne kontrollsystemer trenger overvåking, det er en prosess som vurderer hvor effektivt systemet er over tid. Dette oppnås gjennom kontinuerlig overvåking. Kontinuerlig overvåking skjer parallelt med driften og inngår i den daglige ledelsen, som en del av den helhetlige overvåkningsfunksjonen og integrert med andre handlinger som ansatte gjør når de utfører sine oppgaver. Mangler i den interne kontrollen bør rapporteres til ledelsen og alvorlige forhold bør gå helt til toppledelsen.

1.3 AVGRENSINGER

Revisjonen har avgrenset forvaltningsrevisjonen til å gjelde overordnet internkontroll. Vi har valgt å teste etterlevelse av kommunens rutine på rapportering innen økonomiområdet.

1.4 TESTING AV RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

Gjennomførte undersøkelser er knyttet til krav i kommuneloven og kommunens økonomireglement. Krav til økonomiforvaltning og rapportering i kommuneloven er operasjonalisert inn i økonomireglementet.

- Det skal rapporteres helhetlig med vekt på både kvalitet og økonomi
- Det skal rapporteres i henhold til fastsatte mål
- Rapporteringer på økonomi gjennomføres hver måned, hvert kvartal, i årsregnskap og i årsrapport, etter årets slutt.

- I Årsrapport skal det rapporteres om kommunens økonomiske stilling og resultat av virksomheten

Rapport for 3. kvartal i 2019 ble valgt ut for å teste kommunens rutiner ved utarbeidelse av kvartalsrapporter.

Vi undersøkte om ressurser og kompetanse i Økonomiavdelingen er tilstrekkelig i forhold til kommunens krav, og om ansvarsområdene er klare og tydelige.

1.5 METODE

Undersøkelsen skal baseres på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Metodene som ble benyttet:

- Oppstartsmøte med rådmann
- Intervju av kvalitetsrådgiver
- Telefonintervju av seks ledere og tre ansatte
- Intervju av økonomisjef vedrørende testing av økonomiområdet
- Dokumentanalyse av kommunens økonomireglement
- Observasjon. Revisjonen ble vist tilgjengelighet til kommunens kvalitetssystem av kvalitetsrådgiver
- Observasjon. Kvalitetsrådgiver viste hvordan kommunens kvalitetssystem brukes

1.6 OM RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

Rådmannens internkontroll omtales i dokumentet «Hvordan få orden i eget hus»? Dokumentet er utarbeidet av KS, og informasjonen under er hentet derfra.

Kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret i kommunen. Samspillet mellom kommunestyret, administrasjonssjefen, kontrollutvalget og revisjonen er avgjørende for god styring og kontroll i kommunen.

Rådmannens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven. Kommuneloven fra 1992 bruker ikke begrepet internkontroll, men har en formulering om «betryggende kontroll». Bestemmelsen innebærer et ansvar for å ha tilstrekkelig kontroll, men er overordnet.

I praksis kan man si at internkontroll er:

- Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, oppdateres, kontrolleres og følges opp.

- Å sikre at kommunen har ønsket utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.

Internkontroll dreier seg i stor grad om å være beredt og å forebygge. Det må gjøres på en slik måte at kommunens utvikling går i ønsket retning. Internkontroll kan overlape med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert, enn mål- og resultatstyring (som har oppmerksomhet på å realisere mål).

De fleste kommuner har oppmerksomhet på internkontroll, men i mange kommuner utøves den utenfor en helhetlig struktur. Derved blir internkontrollen fragmentert, og vil i mindre grad fungere som et verktøy for ledelse og styring. En mer systematisk tilnærming kan gjøre internkontrollen mer relevant og meningsfull, og bidra til forebygging og forbedring.

Formalisering av internkontrollen er et av de sentrale rådene som KS gir for styrket internkontroll. Tilstrekkelig formalisering er en forutsetning for betryggende kontroll. Det må være et mål å integrere internkontrollens aktiviteter i årshjul, planlegging og rapporteringer. Det er ikke noe mål å ha mest mulig dokumentasjon, men å dokumentere de vurderinger og aktiviteter som faktisk utføres, og sikre at de er tilgjengelige.

Dokumentasjonen skal også vise den formaliseringen som ligger til grunn for internkontrollen, blant annet at rutiner og retningslinjer finnes, og at oppgave- og ansvarsforhold er avklart. Tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon er en viktig forutsetning for læring og utvikling, både i opplæring av nyansatte og i vedlikeholds- og forbedringsprosesser.

For at internkontrollen skal være enhetlig bør man etablere felles metoder, maler og rapporteringer for hele kommunen. Maler og standarder kan ha stor verdi for at internkontrollen skal bli godt dokumentert, og vil bidra til systematikk.

KS anbefaler at kommunen tar i bruk:

- Mal for risikokartlegging og risikovurdering. Ensartet rapportering muliggjør sammenlikninger og prioriteringer på tvers av enheter
- Dokumentasjon av internkontrolltiltak
- Frekvens og form på rapportering. Dette vil dokumentere etterlevelse av internkontroll, og ha læringsverdi i forbedringsarbeid.
- Maler for prosedyrer, retningslinjer og instruksjoner

Nedenfor er eksempel på dokumentasjonsstruktur:

Styringsdokumenter	Sektorovergrepene	Tjenester og støtteprosesser
Planer og budsjett	Delegering	Veiledninger og håndbøker
Årshjul	Reglementer	Rutinebeskrivelser
Rapportering	Overordnet risikovurdering	Risiko- og kontrollmatriser
	Felles skjema og maler	Skjema og maler

(Kilde: KS sin anbefaling til rådmannens internkontroll «Hvordan få orden i eget hus?»)

Det bør ha høy prioritet å utarbeide et enkelt skjema for risikokartlegging og vurdering, noe som har stor betydning for å identifisere de områdene som det er viktigst å gripe fatt i. Det bør også være et enkelt system for oppfølging av etterlevelse. Det skal være enkelt å følge med på om tiltakene blir iverksatt, om de følges opp og om de har effekt. De fleste kommuner og fylkeskommuner har etablert former for rapporteringer. For eksempel på sykefravær, måloppnåelse og økonomi. Dette kjennetegnes ofte med at informasjon sendes oppover i organisasjonen fra virksomhetsleder, via kommunalsjef, til rådmann og eventuelt videre til folkevalgt nivå. Rapportering kan sies å være et kontrolltiltak, i form av en oppdagende kontroll. Rapportering vil ofte også bekrefte at alt som er forventet faktisk gjennomføres. En slags kvittering for at internkontrollen etterleves og fungerer. Rådmann er pålagt å redegjøre for sitt arbeid med internkontroll i årsrapporten. Dette er ment som et virkemiddel for å sette arbeidet med internkontrollen på dagsordenen lokalt. Gjennom rapporteringen vil kommunestyret få informasjon og mulighet til å drøfte internkontrollarbeidet i kommunen. Denne rapporteringen gir også rådmannen mulighet til å dra med seg hele organisasjonen og lederne sine i arbeidet med å presentere internkontrollarbeidet og planer fremover (ks.no. KS sin anbefaling til rådmannens internkontroll «Hvordan få orden i eget hus?»). Figuren under er et eksempel på synliggjøring av internkontroll i årshjul (kilde: ks.no):



1.7 HØRINGSUTTAELSE FRA RÅDMANN

Denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vært til faktasjekk i kommunen. Verifiseringer av intervju er gjennomført av økonomisjef, kvalitetsrådgiver, ledere og ansatte. Rapporten ble sendt til høring 15.01.2020 og revisjonen mottok høringsuttalelse 28.01.2020:

Rådmann hadde ingen kommentarer til rapporten.

2. RUTINENE ER SAMLET, TILGJENGELIGE OG OPPDATERTE

2.1 REVISJONSKRITERIER

- 1) Kristiansund kommune har etablert et overordnet system som sikrer at internkontrollrutiner er samlet, tilgjengelig og oppdatert.

2.2 FUNN

ER RUTINENE SAMLET?

Planstrategien for Kristiansund kommune 2016 – 2019 viser kommunens sentrale styringsdokumenter. Denne er vedtatt av bystyret 28.06.2016 (Årsrapport 2018).

I årsrapport for 2018 opplyses det at kommunens elektroniske kvalitetssystem «Losen» ivaretar dokumentstyring, avvikshåndtering, korrigerende tiltak, risiko- og sårbarhetsvurderinger (ROS) samt varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kommunen har i 2018 hatt fokus på videreutvikling av både kvalitetsarbeid og kvalitetssystemet. De har jobbet med oppbygging og vedlikehold av dokumentbiblioteket. Utarbeidet brukermanual for systemadministrasjon av kvalitetssystemet. Kommunen ansatte i 2018, kvalitetsrådgiver med sertifisering innen kvalitetsledelse og revisjon. Det er blitt gjennomført en omfattende oppdatering av kvalitetssystemet på grunn av endringer i organisasjonsstrukturen.

Overordnede rutiner, prosedyrer og reglement er samlet digitalt i kommunens kvalitetssystem Losen og opplæring av ansatte i det oppdaterte systemet, er i en kontinuerlig prosess. Rådmann mener at de ansattes medvirkning er viktig i internkontrollarbeidet. Kvalitetsrådgiver bistår enheter der det er behov for opplæring og trening i bruk av kvalitetssystemet. Kvalitetsrådgiver har ansvar for å sette regler og rutiner i system, følge opp internkontrollsystemet og formidle dette til enhetene og lederne. Ifølge kvalitetsrådgiver jobber kommunen kontinuerlig med å legge inn flere rutiner samt revidere eksisterende rutiner. Kvalitetsrådgiver er systemadministrator for Losen. Kommunen har også et superbrukernetverk, hvor minimum en i hver enhet er superbruker. Dette er som oftest en annen enn enhetsleder. Dette er personer som har tatt på seg å bistå enhetsleder og å lære opp de andre ansatte i systemet.

Under er visualisering av startsidene i Losen. Styringsdokumenter, prosedyrer, retningslinjer og lovverk er samlet i et dokumentbibliotek:

Dokumentbibliotek ☰

Ledelsesprosesser



Hovedprosesser



Støtteprosesser



Andre dokumenter ▾

Vis/skjul liste med elementer

Flytkart

err t NY

Prosedyre

fgddfg g NY

Lov-samling

oppl NY

Skjema

opplæring NY

Prosedyre

rh t h NY

Praktisk prosedyre

test NY

Ni intervjuer med seks ledere og tre ansatte ute i enhetene bekrefter at de overordnede rutiner, prosedyrer og reglement er samlet i Losen. Disse opplyste samtidig at de interne faglige rutinene, prosedyrene og reglementene for det meste er samlet i intranett. Teams er mye brukt. Et par av informantene opplyste at de har alt av rutiner i Losen og mer detaljerte rutinebeskrivelser for det daglige arbeide i Teams.

Noen ledere svarte at de har ønske om å få på plass flere skriftlige og oppdaterte rutiner og prosedyrer enn de har i dag og samle de i Losen. Et par ledere opplyste at de har hatt nyttige møter med kvalitetsrådgiver for å få til kvalitetsforbedring på internkontrollområdet.

ER RUTINENE TILGJENGELIGE?

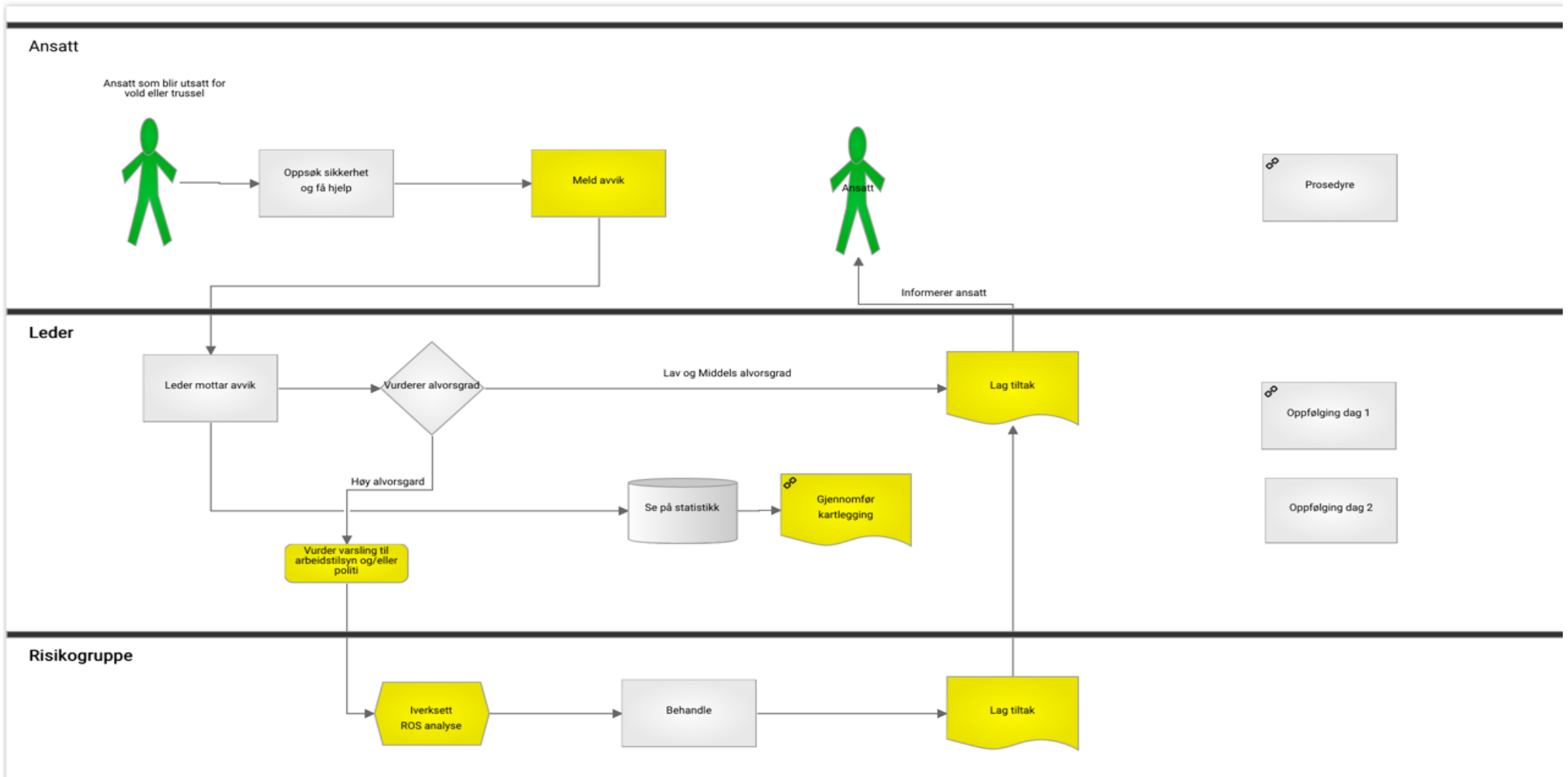
Kommunen hadde 622 godkjente dokumenter i kvalitetssystemet Losen i 2018. De var da redusert fra 868 dokumenter i 2017. I 2014 var det 313 unike brukere som hadde vært inne i kvalitetssystemet, men i 2018 var det 1591 unike brukere som hadde vært inne å sett i kvalitetssystemet (Årsrapport 2018).

Intervjuene av ledere og ansatte viste at lederne er blitt kurset i det nye oppdaterte systemet i Losen. De opplever at systemet nå er lettere å finne frem i enn tidligere. Systemet er visuelt godt utformet slik at det er lettere å orientere seg hvor de enkelte dokumentene befinner seg. Flere ansatte opplevde at det var litt vanskelig å finne frem i Losen. I intervju framkom det at mange ansatte enda ikke har fått opplæring eller veiledning i hvordan det nye systemet er bygget opp. Flere ansatte har ikke vært inne i Losen etter denne oppdateringen. Lederne opplyste at de ansatte fremover skal få opplæring i Losen. To avdelinger har allerede fått opplæring.

Ifølge kvalitetsrådgiver er Losen oppdatert med et bedre brukergrensesnitt. Systemet inneholder også korte videoer med brukerveiledninger. Dette gjør at kvalitetssystemet nå skal være enda mer tilgjengelig for ansatte. Kvalitetsrådgiver besøker enhetene og bistår med opplæring i den nye utformingen av Losen og bistår med forbedring av internkontrollrutinene. Kvalitetsrådgiver har vært rundt i noen enheter og informert om kommunens kvalitetspolitikk og strategi rundt internkontroll. I tillegg til informert om Losen som verktøy i internkontrollarbeidet. Kvalitetsrådgiver har som mål å rekke over alle enhetene.

Under vises eksempel på flytkart som er en dokumentmal i Losen. Kommunen planlegger å ta i bruk dette for å synliggjøre rutinene og prosessene på en lettere måte. Figuren nedenfor viser prosessen som skal gjennomføres hvis det oppstår vold og trusler på arbeidsplassen.

Proessen som skal gjennomføres ders det oppstår vold og trusler på arbeidsplassen



ER RUTINENE OPPDATERTE?

Rådmann opplyste om at lederavtalene inneholder krav om årlig gjennomgang av internkontrollen i sin enhet. Rutiner, reglement og prosedyrer i kvalitetssystemet skal evalueres og eventuelt oppdateres, en gang i året. Dette er lagt inn i kommunens årshjul. Lederne rapporterer status på sin internkontroll til kvalitetsrådgiver, som konkluderer og bringer dette videre inn i kvalitetsutvalget. Konklusjon og forslag til endring sendes til rådmann for gjennomgang. Rådmann bringer dette videre inn i ledergruppen. Ledergruppen går gjennom konkluderingen og avgjør hva som skal vektlegges. Eksempel på dette er at de neste år ønsker å øke kompetansen blant lederne.

Endringer som er kritisk og som haster, for eksempel oppdatering av beredskapsplan gjøres med en gang. Da venter de ikke til datoen for evaluering kommer. Lederne rapporterer til kvalitetsutvalget på oppfølging av rutinen, to ganger i året. Ikke alle rutiner og prosedyrer er utarbeidet med en gjennomført risikoanalyse i forkant. Det er ulike behov for de ulike rutinene. Arbeidet med risikoanalyse er delegert til enhetslederne som kjenner faglige krav og sine arbeidsrutiner best.

Intervjuene viste at de ansatte opplever at rutinene er oppdaterte. Lederne opplyste at de pleier å evaluere rutinene årlig og at de blir påminnet i Losen om når fristen for oppdatering nærmer seg. Dette blir også etterspurt under årlig samtale med rådmann. En avdelingsleder svarte at enhetsleder påser at dette blir gjort.

2.3 VÅR VURDERING OG ANBEFALING

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at det bør være etablert et overordnet system som sikrer at internkontrollrutiner er samlet, tilgjengelig og oppdatert. Undersøkelsen viser at kommunens overordnede internkontrollrutiner er samlet. Oppdatering av kvalitetssystemet Losen har gjort rutinene enda mer tilgjengelige for de ansatte og lederne. Det gjenstår et arbeid med å ha opplæringskurs for de ansatte i hvordan de skal finne frem i Losen etter fornyelsen, men lederne i kommunen har en plan for opplæringen og den skal gjennomføres i nær fremtid. Undersøkelsen viser at rutinene er oppdaterte i forhold til endringer i lovverk og forskrifter. Noen av enhetene vil ha en gjennomgang av rutiner nå i ny valgperiode. Våre undersøkelser viser at kommunen har etablert et overordnet system som sikrer at internkontrollrutiner er samlet, tilgjengelig og oppdatert. Samtidig er det nødvendig å komme raskt i gang med å implementere internkontrollsystemet.

ANBEFALING

Kristiansund kommune bør videreføre arbeidet med å implementere internkontrollsystemet blant ansatte.

3. RUTINENE BESKRIVER ARBEIDSFORDELING OG ANSVARSFORDELING

3.1 REVISJONSKRITERIER

2) Systemet omfatter internkontrollrutiner som beskriver oppgavefordeling og ansvarsfordeling.

3.2 FUNN

OPPGAVEFORDELING OG ANSVARSFORDELING

Ansvarsfordeling er beskrevet i kommunens overordnede Delegasjonsreglement. I tillegg er det utarbeidet delegasjonsavtaler i enhetene, som angir mer spesifikt ansvarsområder og avgjørelsesmyndighet i enheten. Rådmann opplyste at oppgaver og ansvar også er beskrevet i arbeidsavtalene til ledere og ansatte.

Det fremkom i intervjuene med ledere og ansatte at arbeidsfordeling og ansvarsfordeling er beskrevet i arbeidsavtalene til hver enkelt. I de enhetene som har vikarer er oppgavene til en viss grad beskrevet i arbeidsavtalene. Det er også beskrevet i stillingsbeskrivelser, som flere har tilgjengelig i Losen. Mer detaljerte beskrivelser av oppgavene og ansvar har de lagret i Teams eller annet internt sted for virksomheten i intranett. Alle de spurte opplever at de har tilgang til tilstrekkelig informasjon om oppgavefordeling og ansvarsfordeling.

3.3 VÅR VURDERING

Vår vurdering er at kommunen har beskrivelser av oppgavefordeling og ansvarsfordeling som er tilstrekkelig for at de ansatte skal kunne vite hva som er deres oppgaver og ansvar på arbeidsplassen.

4. FORMIDLING TIL DE ANSATTE

4.1 REVISJONSKRITERIER

- 3) Regler, rutiner og reglement blir formidlet til ansatte for at de skal være i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver.

4.2 FUNN

FORMIDLING AV RUTINER TIL ANSATTE

Rådmannen opplyser at kommunens strategi på formidling av rutinene til ansatte, er at alle ansatte skal få tilsendt informasjon om nye rutiner, endring av lover, prosedyrer og reglement på e-post og at de har krav om å lese dette og signere for at det er utført. Selv om informasjon er gitt i fysiske møter, så får ansatte beskjed digitalt om å signere for å ha mottatt informasjonen. Leder skal purre på ansatte som ikke har lest og signert. Rådmann purrer på lederne om det mangler signering. Lederne må også kvittere ved signering for å ha mottatt og lest informasjon fra rådmann. Det er mest utfordrende å få de ansatte i hjemmetjenesten og i teknisk avdeling, til å lese utsendt informasjon. Disse ansatte jobber ute og sitter sjeldnere foran pc enn på andre tjenesteområder. Arbeidsavtalene til de ansatte inneholder krav om at de skal komme med forbedringsforslag om de fanger opp noe som kunne vært gjort på en bedre måte.

Ifølge kvalitetsrådgiver kan ledere i dag sette dokumenter på leseliste til ansatte, for signering. Når de ansatte signerer for at de har lest dokumentet, blir det en sjekklister for at informasjonen er viderefremidlet.

Intervju med ledere og ansatte viste at formidling av informasjon fra rådmann og stab til lederne foregår i møter eller på e-post. Kommunen har kommet i gang med å sende ut informasjon til lederne på leseliste som må signeres. Formidling av informasjon fra enhetsleder og avdelingsledere

til ansatte, skjer på møter eller digitalt på e-post eller i Teams. Det blir skrevet ned hvem som var på møtene og det blir sendt ut referat til alle i etterkant. Kommunen har ikke helt kommet i gang enda med at ansatte må signere på mottatt og lest informasjon. Ledere har ikke opplevd å bli purret på om de ikke har åpnet og lest informasjon. Ansatte opplever i liten grad å bli purret på om å lese utsendt informasjon, om de ikke har fått gjort det.

Kommunen planlegger å ta i bruk ulike flytkart for lettere å visualisere kommunens styring for de ansatte. Flytkartet under viser internkontrollen. Fra venstre vises oversikt over lover og forskrifter som leder tar utgangspunkt i ved utarbeidelse av rutiner. Neste steg er (grønt felt) gjennomføring av risikoanalyser på området. Så utarbeidede rutiner på ulike områder i virksomheten (gule felt). Ansatte får informasjon om de nye rutinene sendt på leseliste fra leder (grønt felt). Leder har en sjekkliste for gjennomført implementering (blått felt). Leder har sjekkliste for egenkontroll, blir påminnet i Losen (blått felt). Leder viderefremidler til ansatte resultat på evalueringen og eventuell endringer, på avdelingsmøter (oransje felt). Leder rapporterer til rådmann eller kvalitetsutvalget status på internkontrollrutiner.

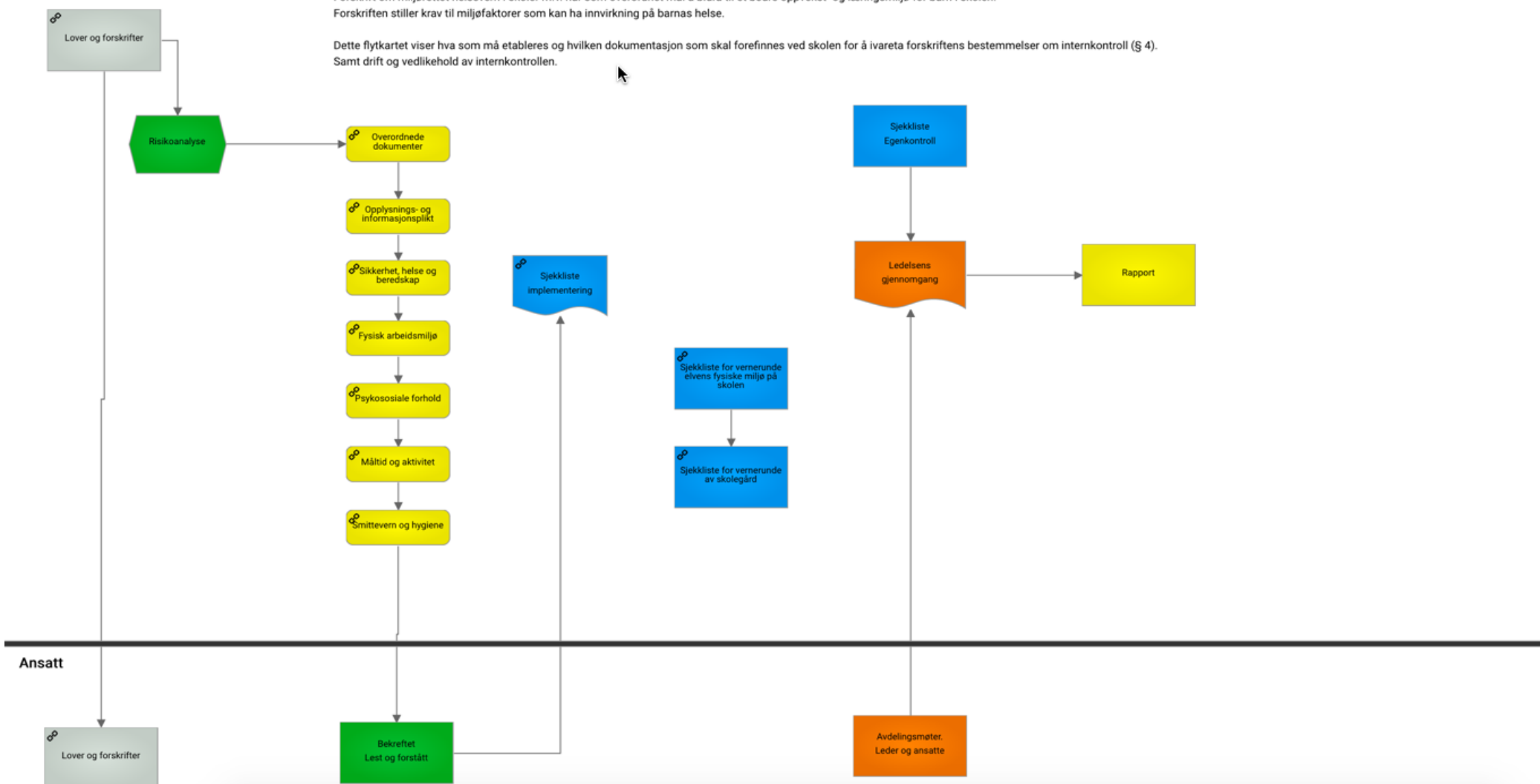
Nedenfor vises flytkart som visualiserer arbeidet med internkontrollen:

Leder

INFORMASJON:

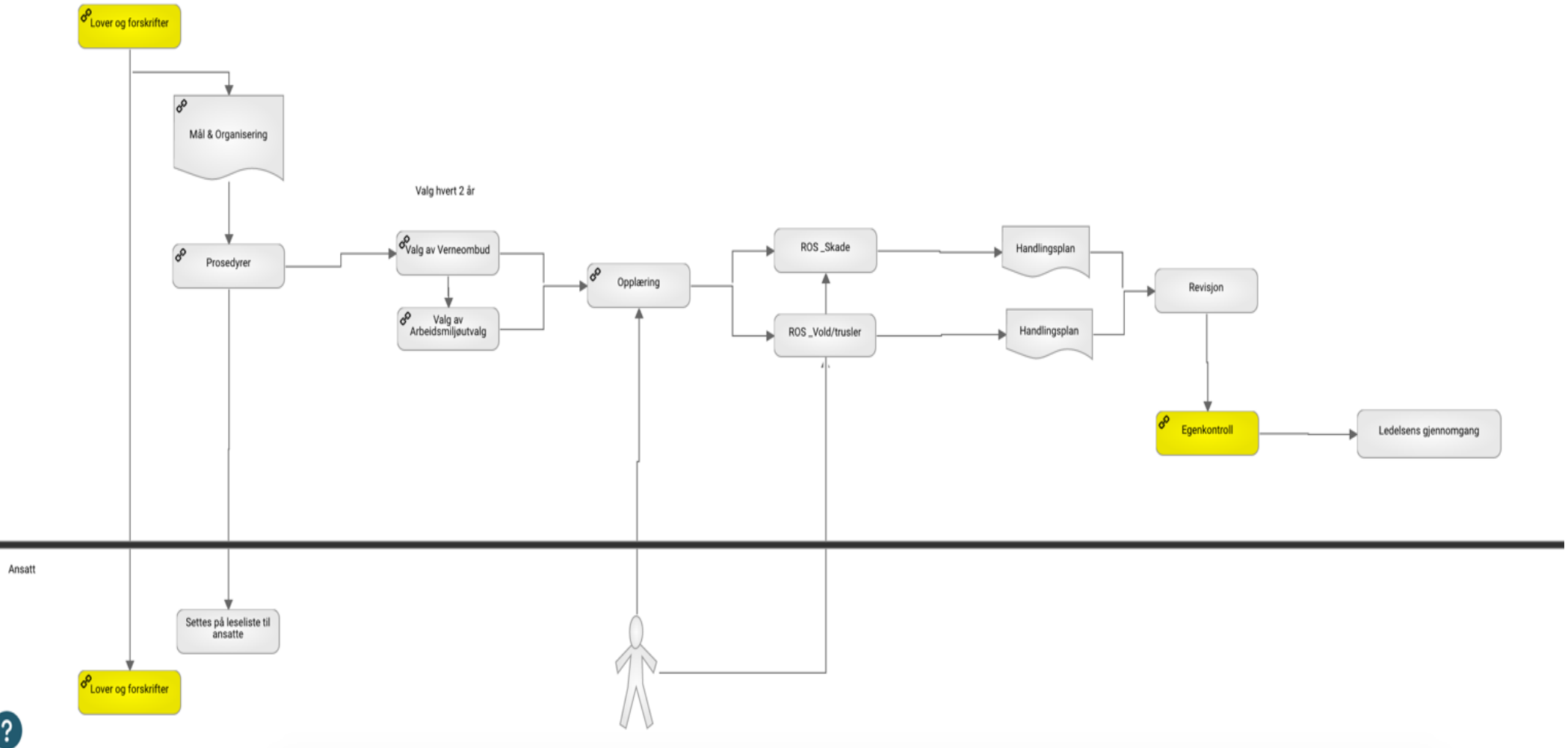
Forskrift om miljørettet helsevern i skoler m.v. har som overordnet mål å bidra til et bedre oppvekst- og læringsmiljø for barn i skolen. Forskriften stiller krav til miljøfaktorer som kan ha innvirkning på barnas helse.

Dette flytkartet viser hva som må etableres og hvilken dokumentasjon som skal forefinnes ved skolen for å ivareta forskriftens bestemmelser om internkontroll (§ 4). Samt drift og vedlikehold av internkontrollen.



Modellen nedenfor viser at lederen gjør lover og forskrifter tilgjengelig for de ansatte. Utarbeider mål, organiserer og utarbeider prosedyrer for arbeidet, slik at enheten kan følge lovverket. Planen er at på et flytkart kan ansatte klikke på de ulike feltene og kunne få opp dokumentene og lese dem. Flykartene er enda under utarbeidelse og er ikke implementert enda (Kvalitetsrådgiver).

Leder



4.3 VÅR VURDERING

Rådmann har en strategi på at formidling av informasjon til ansatte og ledere, skal skje digitalt via leseliste på e-post med krav om å signere for at informasjonen er blitt lest. Informasjon som blir gitt i fysiske møter, skal også sendes ut for signering. Leder skal purre på ansatte som ikke har lest og signert. Kommunen har kommet i gang med denne måten å formidle på til lederne, men ikke til ansatte. Planen er at dette skal gjennomføres til ansatte også.

Vår vurdering er at en slik måte å formidle informasjon på er en god plan som med stor sannsynlighet vil sikre at ansatte og ledere får med seg all informasjon. Det er samtidig viktig at de ansatte blir informert om dette og at ledere i enhetene sender informasjon ut på denne måten.

Ingen av lederne eller ansatte som vi intervjuet var misfornøyde med dagens informasjonsflyt. De opplever at de får tilstrekkelig med informasjon via e-post, Teams og på møter. Ingen av de intervjuede mente at de ikke kunne utføre sine ansvarsoppgaver fordi at de ikke var blitt informert om nye rutiner. Vår vurdering er at det her kan være usikkert om all informasjon er nådd alle ansatte. Et system på å formidle informasjon på som rådmannen har planer om vil med større sannsynlighet gi sikkerhet i at all informasjon er videreført til ansatte.

Vi konkluderer med at informasjon om regler, rutiner og reglement stort sett blir formidlet til ansatte, men at kommunens plan om å benytte signering for mottatt informasjon, er en enda bedre måte å formidle på. Vi vurderer det som hensiktsmessig at kommunen kommer i gang med dette ovenfor de ansatte også.

5. HOLDNINGER TIL KONTROLL OG STYRING BLANT ANSATTE

5.1 REVISJONSKRITERIER

4) Det er etablert gode holdninger til kontroll og styring blant de ansatte.

5.2 FUNN

KONTROLL OG STYRING

Rådmann opplyste at å planlegge, organisere arbeidet, lede og kontrollere gjøres for å ha kontroll med enheten og at det ikke blir det samme som å kontrollere. De ansatte blir ikke utfordret i tjenesten i form av måltall, ingen enkeltansatt blir utsatt for målstyring. Ledere blir derimot målt på ulike områder. For eksempel hvordan de ligger an økonomisk i forhold til budsjettet, om de har høyt eller lavt sykefravær, om de har implementert de etiske retningslinjer og i hvilken grad de har videreformidlet informasjon. Systemet Visma BI, samler daglig inn informasjon om sykefravær, økonomi og ressursbruk og vikarutgifter. Lederne må forsvare sine valg i sitt arbeid til rådmann. Lederne informerer rådmann to ganger i året om sitt arbeid.

Intervju med ledere i enhetene viste at de blir målt på fag, økonomi, personalhåndtering, sykefravær, og avviksmeldinger. Et par ledere uttalte at de ikke opplever det som negativt når de blir målt på ulike områder. De opplever mer at det er en naturlig del av oppgavene som leder har. Intervju med ansatte viste at det er ulike former for kontroll ute i enhetene. Kontrollene går ut på å kontrollere hverandres oppgaver, få godkjenning av leder for å avslutte en oppgave eller kontrollere områder for

å unngå ulykker blant brukere. De ansatte som ble intervjuet opplever at alle ansatte på deres arbeidsplass, har forståelse for at det er nødvendig med kontrollhandlingene og at det slik er etablert gode holdninger til kontroll og styring blant de ansatte. Leder av en enhet opplever at noen stillinger i enheten er lite regulert av lovverk som styrer deres arbeid. Dette kan ofte føre til at disse ansatte opplever det som mer ubehagelig å bli kontrollert og styrt, enn ansatte som er vant til å måtte forholde seg til lovregulerte oppgaver.

Det opplyses et eksempel på dette fra økonomisjef. De ansatte i økonomiavdelingen er vant til å forholde seg til regler, siden fagfeltet er i stor grad styrt etter lovverk som regulerer arbeidet. Gjennom dette har de gode holdninger til styring og kontroll.

Melde om avvik

I kommunens kvalitetssystem Losen, er det opprettet en egen knapp for «Forbedringsforslag», egen knapp for «Melding av avvik» og egen knapp for «Varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen». Kvalitetsrådgiver opplyste at ved å få oversikt over avvikene som oppstår, kan kommunen styre tjenesteytelsen slik at avvikene blir rettet opp og lage rutiner som gjør at avvikene unngås i ettertiden. Når ansatte melder om avvik til sin nærmeste leder kan de følge avviket og se hvilken leder eller verneombud det er hos og om det er iverksatt tiltak for å lukke avviket og om det er blitt utarbeidet en ny rutine for ettertiden.

De ansatte som ble intervjuet hadde en positiv holdning til at kommunen ønsker flere meldinger på avvik og at de skal komme med forbedringsforslag.

Det er skrevet i kommunens kvalitetshåndbok at kommunen skal evaluere seg selv årlig. Kommunen kaller dette for ledelsens gjennomgang. Lederne tar en evaluering av sin internkontroll og rapporterer status til kvalitetsutvalget, som blir ledet av ass. rådmann.

Kommunen er i ferd med å implementere et nytt virksomhetsstyringssystem. Systemet heter Stratsys og skal ivareta styringen av virksomhetene på en bedre måte. Det er et webverktøy for å utvikle et helhetlig system for styring og kontroll. Arbeidet har gått ut på å utvikle styringsmodeller, måleindikatorer, årshjul og utvikling av maler for planer og rapporter.

Risikoanalyser

Kommunen leverte 25 ferdigstilte risiko og sårbarhetsanalyser i 2018 mot 14 i 2017 og 6 i 2016 (Årsrapport 2018). Arbeidet med risikoanalyse er delegert til enhetslederne som kjenner faglige krav og sine arbeidsrutiner best. Rådmann opplyste at kommunen har utarbeidet egne skjema som enhetslederne skal bruke ved utfylling av risiko og sårbarhetsanalyser.

I våre intervju med ledere fremkom det at noen ledere ikke har gjennomført risikoanalyser tidligere, men har begynt å gjøre det etter at kommunen har hatt mer fokus på at dette bør gjøres. Noen ledere har mer erfaring med å utarbeide risikoanalyser. En leder har foretatt en utredning av risiko i egen virksomhet etter at det i media kom nyheter om at en bruker hadde blitt utsatt for en ulykke i samme type virksomhet. Det kunne være fare for at liknende ulykke kunne skje på leders arbeidsplass. Leder foretok risikoanalyse på dette området og innførte nye rutiner for å unngå liknende ulykker. Flere av lederne opplyste at de har akkurat gjennomført eller holder på å gjennomføre risikoanalyse av konsekvens ved nedskjæringer i ressursbruk i virksomheten eller andre

typer konsekvenser av kommunens sparetiltak. I et intervju fremkom det at leder gjennomfører risikoanalyse i forhold til lav bemanning i avdelingen og sårbarhet ved sykefravær.

5.3 VÅR VURDERING

Vår undersøkelse viser at det er etablert gode holdninger til kontroll og styring blant de ansatte og at de i liten grad opplever å bli kontrollert og styrt.

Kommunen har etablert felles metoder, maler og rapporteringer og internkontrollen er dermed enhetlig. Ensartet rapporteringer muliggjør sammenlikninger og prioriteringer på tvers av enhetene.

Kommunen jobber med å få på plass en visuell fremstilling av årshjul, planer og rapporteringer. Dette vil etter vår vurdering medvirke til at hele organisasjonen deltar i arbeidet med internkontroll og planer fremover.

Det bør være et enkelt system i kommunene, for å melde om avvik og for å følge med på om tiltakene blir iverksatt. Kristiansund kommune har oppdatert Losen og har tilrettelagt for at de ansatte skal melde avvik. Det at ansatte kan følge avviket, det vil si hvilken leder eller verneombud, som jobber med saken, og hvilke tiltak som blir iverksatt, er god internkontroll.

Kristiansund kommune har utarbeidet skjema for utfylling ved risikoanalyse. Enhetslederne er informert om at dette bør brukes. Årsrapport viser at tallet for utførte risikoanalyser er stigende fra år til år. Kommunens ledere blir stadig bedre på å gjennomføre risikoanalyser. Vår undersøkelse viste at lederne har en god holdning til å skulle gjennomføre flere risikoanalyser enn tidligere. Dette vil etter vår vurdering gi ledere bedre kontroll og styring i sine enheter.

6. GJENNOMFØRING AV LEDELSENS RETNINGSLINJER OG VEILEDNING

6.1 REVISJONSKRITERIER

- 5) Det er utarbeidet handlingsplaner og rutiner for kontroll, som sikrer gjennomføring av ledelsens retningslinjer og veiledning.

6.2 FUNN

ER DET UTARBEIDET HANDLINGSPLANER SOM SIKRER GJENNOMFØRING AV RETNINGSLINJER OG VEILEDNING?

Kristiansund sin kommuneplan er kommunens overordnede styringsdokument. Denne planen ble utarbeidet for 12 år og revideres hvert 4. år. Kommuneplan beskriver kommunale, regionale og nasjonale mål for perioden.

Mål i kommuneplanen videreføres til planens handlingsprogram. Handlingsprogrammet består av årsbudsjett og økonomiplan. Handlingsprogrammet beskriver tiltak og ressursbruk for de neste 4 år, for å nå målene i kommuneplan. Mål og tiltak fra handlingsprogrammet videreføres og følges opp i ulike handlingsplaner i enhetene. Rådmann har fokus på å forbedre og effektivisere

virksomhetsstyringen gjennom innføring av styringssystemet Stratsys. I årsrapport 2018 opplyses det at det er fokus på:

- Utarbeide delmål, tiltak og aktiviteter knyttet til hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel
- Styrke internkontrollen og videreutvikle verktøy som understøtter betryggende kontroll
- Ha større fokus på selskapskontroll og eierstyring i fremtidige rapporteringsmaler
- Beskrive oppfølging av politiske vedtak for innbyggerne på kommunens nettside
- Synkronisere dokumentbiblioteket i kvalitetssystemet og dokumenter i nettportal
- Implementere nytt sak- og arkivsystem.

Mål- og resultatstyring inngår i kommunens lederavtaler. Resultatkravene er i 2018 fulgt opp gjennom medarbeidersamtaler med den enkelte leder. Korrigerende og forebyggende tiltak iverksettes fortløpende ved avdekking av avvik eller risiko for avvik knyttet til forvaltning og tjenesteutøvelse (Årsrapport 2018).

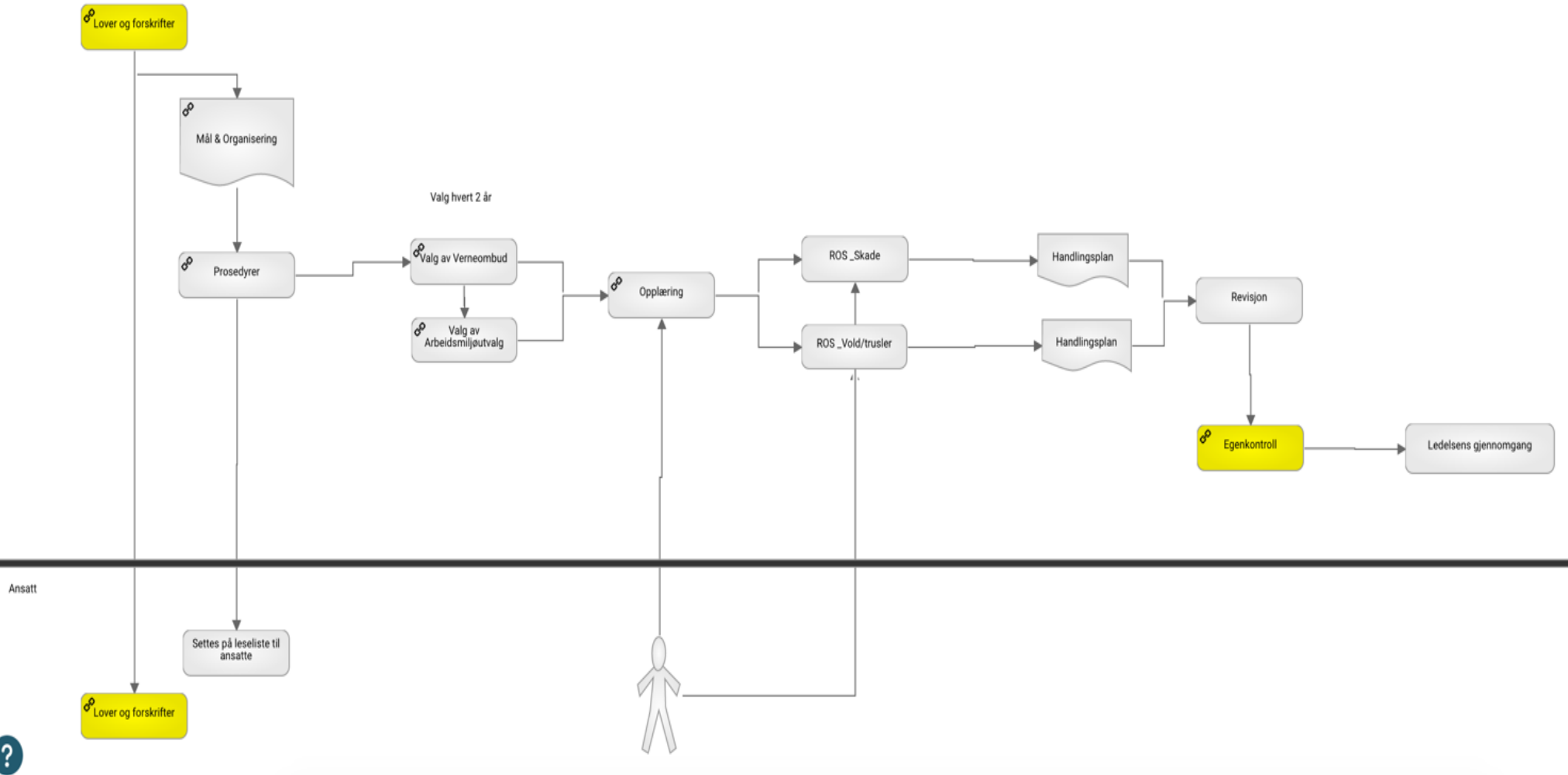
Rådmann opplyste at lederne må vise sine handlingsplaner til rådmann, hver høst. Dette arbeidet skal legges ut i stratsys og være synlig for rådmann der. Stratsys, som er et helhetlig styrings- og rapporteringssystem, skal løse sentrale styringsprosesser i kommunen. Der kan de legge inn kommuneplan, årsberetning (Årsrapport), internkontroll, virksomhetsplan, vedtaksoppfølging, målstyring, handlingsplaner og oppfølging av disse. Det er leder i virksomhetsstyring som har ansvar for å følge opp planverket i Stratsys. Revisjonen fikk en presentasjon av dette systemet i kommunen. Det var et samlende og oversiktlig system som viser årshjul hvor de ulike planverkene er plottet inn og man kan klikke på og få frem den planen man vil se nærmere på.

Handlingsplanen vedtas om høsten for neste år. Lederne rapporterer to ganger i året på status på resultat av tiltakene i handlingsplan. Små justeringer på tiltak for å nå mål kan justeres underveis etter avtale mellom enhetsleder og rådmann. Større justeringer, slik som prinsipielle justeringer må vedtas i bystyre. Det kan for eksempel være om kommunen vil endre til mer fokus på sykehjemsplasser.

Det fremkom i intervjuene at de tre ansatte hadde lite kjennskap til hva som var handlingsplan for deres enhet i 2019 eller om det var noe spesielt de skulle ha fokus på gjennom året. To av de seks lederne som er enhetsleder opplyste at handlingsplanen for 2019 var innsparing. De øvrige lederne opplyste at det var enhetslederne som utarbeidet handlingsplanene. Mellomlederne kjenner ikke til hva som var enhetens handlingsplan for 2019. En virksomhetsleder og ansatt opplyste at de kjente til planen for aktiviteter og foredrag i virksomheten i 2019.

Figuren nedenfor viser hvordan kommunen tenker at et flytkart kan visualisere arbeidet mot en ferdig utarbeidet handlingsplan i Losen. Ansatte skal da kunne klikke på ruten for handlingsplan og få opp dette dokumentet.

Leder



Et konkret eksempel på et tema som kommunen har valgt å ha fokus på og som de har utarbeidet handlingsplaner for å oppnå er en innsparing i kommunen i løpet av tre år. Kommunen oppnevnte en Sparegruppe i 2019 som skulle utrede hvordan rammeområdene kunne klare å spare 60 millioner i løpet av årene 2020, 2021 og 2022. Denne gruppen arbeidet med dette frem til juni 2019 og kommunen vedtok da å forsøke å spare 60 millioner kroner i løpet av 2020, 2021 og 2022. Det fremkom i intervju at enhetslederne i de enhetene dette gjelder, har utarbeidet handlingsplan for hvordan deres enhet skal kunne gjennomføre sparingen.

ER DET UTARBEIDET RUTINER FOR KONTROLL SOM SIKRER GJENNOMFØRING AV LEDELSENS RETNINGSLINJER OG VEILEDNING?

De ansatte som ble intervjuet opplyste at enhetene har ulike rutiner for kontroll. For eksempel ved saksbehandling kreves det attestasjon av leder som kontrollerer om regelverket for saksbehandlingen er fulgt. De kontrollerer hverandre for å se at arbeidet er utført etter retningslinjene. For eksempel om sikkerhetsrutiner er fulgt slik at ikke ulykker oppstår og at renholdsrutiner er fulgt for å hindre smitte og sykdom. Det ble opplyst at de har ikke skriftlige retningslinjer på alle rutiner som utføres, men at de skal eller er i ferd med å utarbeide skriftlige retningslinjer.

Enhetsledere og ledere som ble intervjuet opplyste at det er rutiner for at rådmann kontrollerer deres arbeid. Det er rutine på å kontrollere om enheten holder faglig standard, kontrollere resultat i forhold til økonomiske budsjett, kontrollere ressursbruk, kontrollere hvordan de ligger an på sykefravær og hvor mange avviksmeldinger de har.

Rådmann har rutine på å kontrollere hvilke tiltak som er iverksatt eller som planlegges iverksatt, for å endre dårlige resultat i positiv retning. Konklusjon og forslag til endring sendes til rådmann for gjennomgang. Rådmann bringer dette videre inn i ledergruppen. Ledergruppen går gjennom konkluderingen og avgjør hva som skal vektlegges. Som for eksempel at neste år så ønsker de å øke kompetansen blant lederne. Endringer som er kritisk og som haster, for eksempel oppdatering av beredskapsplan gjøres med en gang. Da venter de ikke til datoen for evaluering kommer. Lederne rapporterer til kvalitetsutvalget på oppfølging av rutiner, to ganger i året. Systemet Visma Bi, samler daglig inn informasjon om sykefravær, økonomi og ressursbruk og vikarutgifter. Lederne må forsvare sine valg i sitt arbeid til rådmann. Lederne informerer rådmann to ganger i året om sitt arbeid.

6.3 VÅR VURDERING OG ANBEFALING

ER DET UTARBEIDET HANDLINGSPLANER SOM SIKRER GJENNOMFØRING AV RETNINGSLINJER OG VEILEDNING?

Vår undersøkelse viser at enhetslederne utarbeider handlingsplaner for sine enheter for å nå vedtatte mål i henhold til handlingsprogrammet i kommuneplan. Det at mellomledere og ansatte har lite kjennskap til handlingsplanen viser at det sannsynligvis er lite fokus på hvilke tiltak og ressurser som er planlagt i enheten for å nå målene. Dette er uheldig i forhold til måloppnåelse. For å nå kommunens mål er det nødvendig med et samarbeid mellom ledelse og ansatte. Jevnlig kommunikasjon om handlingsplanen vil begrunne hvorfor ulike tiltak er iverksatt og vil mest sannsynlig gi økt forståelse for endrede rutiner i enhetene. Dette kan medvirke til at alle arbeider mot samme mål.

ANBEFALING

Kristiansund kommune bør jevnlig informere mellomledere og ansatte om hva som er kommunens og enhetenes handlingsplan for året. Etter vår vurdering vil dette kunne gi mer forståelse for tiltak som er iverksatt og vil gi økt grad av måloppnåelse av vedtatte mål.

ER DET UTARBEIDET RUTINER FOR KONTROLL SOM SIKRER GJENNOMFØRING AV LEDELSENS RETNINGSLINJER OG VEILEDNING?

Vår undersøkelse viser at Kristiansund kommune har rutiner for kontroll som skal sikre gjennomføring av ledelsens retningslinjer. Rådmann kontrollerer at enhetslederne følger retningslinjene og det gjennomføres kontrollrutiner i enhetene for å sikre gjennomføring av ledelsens retningslinjer.

7. TESTING AV ET OMRÅDE I RÅDMANNENS INTERNKONTROLL

Gjennomførte undersøkelser er knyttet til krav i kommuneloven og kommunens økonomireglement. Krav til økonomiforvaltning og rapportering i kommuneloven er operasjonalisert inn i økonomireglementet.

- Det skal rapporteres helhetlig med vekt på både kvalitet og økonomi
- Det skal rapporteres i henhold til fastsatte mål
- Rapporteringer på økonomi gjennomføres hver måned, hvert kvartal, i årsregnskap og i årsrapport etter årets slutt.
- I årsrapport skal det rapporteres om kommunens økonomiske stilling og resultat av virksomheten

Rapport for 3. kvartal i 2019 ble valgt ut for å teste kommunens rutiner ved utarbeidelse av kvartalsrapporter.

Vi undersøkte om ressurser og kompetanse i økonomiavdelingen er tilstrekkelig i forhold til kommunens krav, og om ansvarsområdene er klare og tydelige.

7.1 FUNN

RAPPORTERING PÅ ØKONOMIOMRÅDET

Kommunens omstillingsprosess

I årsrapport 2018 opplyses det at kommunen har vært gjennom en omstillingsprosess for å komme ut av ROBEK. Det ble balanse i regnskapet i 2017, og 2018 ble det første budsjettet uten statlig kontroll. Det er også nødvendig å fortsette med omstillingsprosesser for å skape en sunn og bærekraftig økonomi for tjenesteproduksjon. Tjenestekområdene overholdt ikke de vedtatte økonomiske rammene for 2018, selv ikke etter betydelig styrking i budsjettvedtakene gjennom året og lavere pensjonsutgifter. I 2018 ble det lagt ekstra vekt på oppfølging, rapportering og styring av investeringssiden. Rådmannens strategi fremover er at de må stramme inn budsjettet og iverksette permanente sparetiltak som de vil utrede og vedta i 2019.

Retningslinjer for økonomiområdet

Leder for økonomiavdelingen opplyste at de har retningslinjer og rutiner som de jobber etter i intranett. Overordnede rutiner som gjelder for alle ansatte på tvers av sektorene, er samlet i Losen. Økonomireglementet for økonomiavdelingen ligger offentlig ute på kommunens hjemmeside. Den beskriver økonomistyringen med mål- og resultatstyring, internkontroll og eierstyring. Det beskriver økonomi- og regnskapssystemet og kommunens handlingsprogram som årsbudsjett og økonomiplan. Videre hvordan bystyret vedtar budsjettet og hva rådmannen har myndighet til å endre på i budsjettet. Alle investeringer skal vedtas av bystyret.

Økonomireglement vedtatt i bystyret 04.10.2016, ble utarbeidet i forrige valgperiode. Nå er det ny valgperiode og økonomisjef har planlagt å oppdatere disse i løpet av 2020.

Økonomireglementet side 10 sier at rådmannen er ansvarlig for å legge frem økonomisk rapport med årsprognose, månedlig. Måned rapporten skal omhandle avvik i forhold til budsjett, forslag til tiltak/ oppfølging av tiltak samt årsprognose og rapporten skal vise utvikling av sykefravær. Formannskapet skal ha muntlig orientering basert på måned rapportene.

Rådmann opplyste om at han rapporterer på økonomi og mål til bystyre fire ganger i året i kvartalsrapport. Det er i mars, juni, september og desember. Politikerne velger ut noen områder som de følger spesielt godt med på.

Måned rapportering

Økonomiavdeling, budsjett rådgiverene, to kommunalsjefer og enhetslederne utarbeider månedlig en oversikt over avvik i forhold til budsjett, i forhold til årsprognose og forslag til tiltak for å justere resultatet. Økonomiavdelingen rapporterer hver måned til rådmann om status innen økonomi og om forbruk i forhold til budsjett.

Økonomirådgiver i økonomiavdelingen opplyste om at alle enhetene blir fulgt opp månedlig av fagkonsulent og økonomirådgiver i økonomiavdelingen. De har delt områdene mellom seg og det varierer fra gang til gang om de drar ut til enheten eller om enhetsleder/ budsjettansvarlig kommer til rådhuset. Kommunal teknikk og Eiendomsdrift får ikke samme oppfølging som tidligere siden stilling som Controller for dette området ikke er blitt erstattet. Endelig vurdering foretas av kommunalsjefer etter månedsskiftet og etter ledermøtet.

Kvartalsrapportering

Økonomireglementet har bestemmelser om at rådmann er ansvarlig for å legge frem økonomirapporter med årsprognose per kvartal. Kvartalsrapporten skal:

- Være en tilstandsrapport som viser avvik sett i forhold til mål, prioriteringer vedtatt i årsbudsjettet, med angivelse av årsprognose og tiltak for å nå målene.
-vesentlige avvik kommenteres særskilt.
- Redegjøre for status i investeringsprosjekter
-avsluttede prosjekter legges frem som egen sak
- Omfatte sentrale HR-resultater inklusiv utvikling i antall ansatte
- Inneholde egen rapportering i henhold til vedtatt finansreglement

Bystyret skal behandle kvartalsrapportene.

Første kvartal – innen 15. mai, basert på måned rapportering per 31. mars

Andre kvartal – innen 15. september, basert på måned rapportering 30. juni

Tredje kvartal – innen 15. november, basert på månedsrapportering per 30. september

Økonomisjef opplyste om at kvartalsrapportene for drift er en oversikt over kommunens inntekter, statstilskudd, eiendomsskatt, renteutgifter, renteinntekter, pensjon og driftsutgifter på de ulike rammeområdene i forhold til budsjett og årsprognose. Videre beskrives tiltak som skal settes i verk i de ulike rammeområdene for å motvirke merforbruk eller for å holde balanse i forhold til budsjett. Det er viktig med god budsjettstyring hele året og spesielt fram mot slutten av året. Rapporten viser også oversikt over sykefravær i de ulike rammeområdene og eventuelle tiltak for å redusere dette.

Kommunen bruker Visma Web modul for å samle informasjon til kvartalsrapportene. Budsjettrådgiverene i økonomiavdelingen, bistår enhetslederne i å samkjøre tallene slik at status stemmer. Økonomiavdelingen har skreddersydd et Excell ark for å synliggjøre informasjonen samlet slik at de kan se på dette sammen. Frist for å levere informasjon er den 25. april, 25. august og 25. oktober.

Bystyret behandler kvartalsrapportene 15. mai, 15. september og 15. november. Økonomisjef kvalitetssikrer innholdet i kvartalsrapporten før han legger forslaget til kvartalsrapport inn som sak til toppledermøtet. De som er med på toppledermøtet er rådmann, ass. rådmann/kommunalsjef teknisk, kommunalsjef på skole og oppvekst, kommunalsjef på helse og omsorg, økonomisjef, personalsjef og kommunikasjonssjef. På disse møtene blir det diskutert forslag til tiltak for å redusere merforbruk. Personalsjef og personalrådgivere kommer med forslag i forhold til reduksjon av sykefravær. De to jobber deretter sammen med enhetslederne i de enhetene som ligger høyt i sykefravær. De går gjennom rutineene i disse enhetene og bidrar med sin kunnskap til hvilke endringer som kan foretas for å forsøke å redusere sykefraværet. Et eksempel på en sak som de har jobbet med er barnehagene. Barnehagene er det rammeområdet som har hatt høyest merforbruk i 2019. Utfordringen når de diskuterte tiltak for å redusere merforbruket har en rekke omstendigheter som vanskeliggjør arbeidet med å finne gode tiltak. Kommunen må forholde seg til bestemmelsen om et visst antall voksne pr. antall barn og kan ikke redusere bemanningen mer enn dette. Det er 300 mindre barn i barnehagen i 2019 enn året før. En av årsakene til dette kan være unge foreldre med jobber innen oljeindustrien, mistet jobbene etter oljeprisfallet i 2014, og har flyttet for å få seg arbeid. Bemanningen er så lav som den kan være i barnehagene og det blir ikke satt inn vikarer ved sykdom. Utfordringen da er at sykefraværet kan bli høyt som følge av travlere arbeidsdager. Sykefraværet som lå på 14,6 % i 2. kvartal økte til 18,4 % i 3. kvartal. Kommunen ligger også høyt i antall barn som har behov for spesialpedagogisk oppfølging.

Økonomisjef opplyste om at når kvartalsrapporten er ferdig utarbeidet sendes den til formannskapet for behandling og deretter til bystyret.

Rådgiver i økonomiavdelingen opplyste om at vurdering på rammeområdene i kvartalsrapportene skrives av budsjettrådgivere. Rapporten ligger i Teams og blir redigert av medlemmer av ledergruppen og kommunalsjefer. Deretter er det møte for kvalitetssikring av endelig rapport som foretas av økonomisjef og budsjettrådgivere.

Testing av kommunens kvartalsrapport 3. kvartal

Vi har gjennomført en gjennomgang av regnskapsrapport for 3. kvartal 2019 for å påse at prosessen og resultatet er av en slik art at det bidrar til kvalitetssikring. Gjennomgangen fungerte også som en ledelseskontroll.

- Økonomirapport for 3. kvartal ble sendt til formannskap og bystyret for behandling. Rapporten ble tatt til etterretning i formannskapet 12.11.19.
- Alle enheter med budsjettansvarlige har rapportert. Økonomisjef, budsjetttrådgivere, ledergruppe hadde kontrollert rapportering for september, 11.11.2019.
- Ingen avvik funnet ved kontroll av samsvar i regnskapstall mellom Visma og kvartalsrapport.
- All informasjon fra enhetene i Visma samsvarte med kvartalsrapport.
- Rapporten er utarbeidet på et vis som egner seg for informasjon til bystyret slik at de kan fatte vedtak på tilstrekkelig og riktig grunnlag.
- Overskridelser på enheter som ikke foreslås tilført midler er tydelig i rapporten og informert tilstrekkelig.

Kvartalsrapporter på investering

Rapport over investeringer rapporteres ikke formelt til rådmann hver måned, men rådmann har tilgang til tallene, slik at han kan gå inn på økonomisystemet og se status for investeringsprosjekter. Prosjektlederne for de ulike prosjekter rapporterer status til økonomisjef hver måned. Hvor mye penger, ressurser, tid de har brukt og hva som er blitt gjort praktisk. Aktiviteten i byggeprosjekter varierer. Arbeidet kan forløpe lett med god fremdrift eller prosjektet kan stoppe opp i påvente av svar i reguleringssøknader. Utarbeidelse av konkurransegrunnlag ved innhenting av tilbud, kan også ta lengre tid enn hva som først var planlagt. Slik at det tar lenger tid å få riktig tilbyder som kan starte opp prosjektet. Økonomisjef informerer rådmann og ass. rådmann ved større endringer i byggeprosjekter. Ass. rådmann fungerer som eiendomssjef.

Kvartalsrapporter på finans

Finansrapport leveres i eget dokument kvartalsvis. Det er oversikt over selve finansforvaltningen slik som oversikt over typer lån, forbruk av lånene, avdrag, renter, fastrente, flytende renter, innskudd og avkastning.

Årsregnskap

Økonomireglementet sier at Rådmann er ansvarlig for rapportering av årsregnskap. Årsregnskapet skal:

- Utarbeides på samme nivå som vedtatt årsbudsjett
- Gi relevant og pålitelig informasjon om kommunens resultat, finansielle stilling og utvikling
- Ha noter som er opplysende og bidrar til å øke forståelsen av regnskapet og kommunens stilling
- Årsregnskap skal avlegges innen 15. februar, året etter regnskapsåret.

Økonomisjef opplyste om at Økonomiavdelingen jobber internt med utarbeidelse av årsregnskapet. Avdelingen deler avstemmingsark seg imellom og jobber først hver for seg, for så å jobbe sammen. De ser til at alle enhetene har fått inn alle fakturaer og at de blir betalt innen riktig år. Kanskje må enhetene purre på leverandører for å få tilsendt faktura. Økonomisjef kvalitetssikrer arbeidet og tar Årsregnskapet opp i toppledermøte, hvor han tar en gjennomgang av resultatene. Rådmann signerer og sender det over til revisjonen innen 15. februar. Når regnskapet er revidert av revisjonen presenterer rådmann det i formannskapet og i Bystyret.

Årsregnskapet for 2018 ble levert til revisjonen den 18.02.2019. Tilhørende dokumentasjon ble ettersendt den 20.02.2019. Kommunen mottok nummerert brev fra revisjonen angående overskridelse av frist for levering.

Årsrapport

Økonomireglementet sier at Rådmannen er ansvarlig for å legge frem rapportering ved årets slutt. Årsrapporten skal:

- Utarbeides med utgangspunkt i strukturkrav for statlige virksomheter
- Oppsummere aktiviteten i rapporteringsåret
- Kommentere forhold som er viktig for å bedømme kommunens stilling
- Kommentere måloppnåelse og avvik i forhold til budsjett (økonomiplan og kommuneplan)
- Omhandle likestilling og etikk
- Ha fokus på strategi og fremtidsutvikling knyttet til vedtatte styringsdokumenter
- Danne grunnlag for videre planlegging og utvikling av kommunens tjenester og tilbud

Økonomisjef opplyste om at rammeområdene, økonomisjef, økonomiavdeling, kommunalsjefer, ass. rådmann og rådmann jobber alle med å utarbeide årsrapport. De jobber med dette i februar og har en intern frist 15. mars til ferdigstilling. De som har en oppgave i denne utarbeidelsen har fått utdelt et oppgavekort i Teams. Disse personene jobber i Teams og kan se hva de andre skriver og skrive meldinger til hverandre underveis. De som utarbeider tekst får ansvarlige til å lese korrektur og økonomisjef kvalitetssikrer at oppgitte tall til rapporten stemmer. Dette er en dynamisk prosess underveis.

Rådmann opplyste at årsrapport utarbeides og presenteres til bystyre en gang i året. Økonomiske resultater i hver enhet og for hele den kommunale virksomheten presenteres i Årsrapport. Denne blir også offentliggjort for innbyggerne på kommunens hjemmeside.

Rapporteringsrutiner

Rådgiver i økonomiavdelingen opplyste om at kvartalsrapport godkjennes av rådmann før forsendelse til bystyret. Den månedlige rapporteringen og kvartalsrapportering av hver enhet blir gjennomgått av rådmann og økonomisjef. Det er en kritisk gjennomgang i forhold til budsjett. Hele denne prosessen er muligens det beste enkeltstående kontrolltiltak med vesentlig betydning for regnskapet. Budsjettrådgiverene har møte hver måned med alle enhetene. Der kvalitetssikrer de årsprognose sammen med enhetsleder. De starter med bunnlinjen og jobber seg gjennom. Økonomisjef og budsjettrådgiverene bruker mye tid på avvik i løpet av året. Hver måned har kommunen enhetsledermøter for hver sektor (rammevis). Økonomiavdelingen bistår om ønskelig. Økonomisjef rapporterer til toppledermettet hver måned. Økonomisjef opplyste at han rapporterer til ass. rådmann. Den ansvarlige for kvalitetssystemet (kvalitetsrådgiver) med retningslinjer, prosedyrer og reglement, rapporterer til rådmann. Kvalitetsrådgiver jobber kontinuerlig med opplæring. Virksomhetsleder leverer avviksrapportering, års prognose i forhold til budsjett, månedlig til rådmann. Frist den 10. hver måned med henhold til føringer/ korrigeringer. Rapportene gjennomgås av budsjettrådgivere i økonomiavdelingen med enhetsledere og korrigeres deretter for forhold som eventuelt enhetsleder ikke har kontroll over som for eksempel sykepengerefusjon og pensjon. Det er frist den 15. i hver måned for rapportering. Legges ut til enhetslederne i et webbasert system for rapportering, fra den 15. til den 20. i påfølgende måned.

Ressurser og kompetanse

Rådmann opplyser at kommunen har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse i økonomiavdelingen. Rapporteringsfristene fra avdelingen overholdes. De siste fire årene har de redusert økonomiavdelingen med en stilling. Det er kuttet 5 % i alle enheter og administrasjon i kommunen. Det er ikke kuttet mer i økonomiavdelingen enn i de andre avdelingene. Mindre aktivitet i enhetene fører også til kutt i økonomiavdelingen. Det er også kuttet fem prosent i støtteapparat, personalavdeling og samfunnsutvikling. Økonomiavdelingen rapporterer til assisterende rådmann. Økonomisjef er leder for 20 årsverk i økonomiavdelingen. De ansatte er to budsjettrådgivere, 7,5 årsverk som regnskaps- og finansrådgivere, 3,7 årsverk med lønnsrådgivere, 6 årsverk på innkjøp og ett årsverk på eiendomsskattekontoret. Økonomisjef opplyste om at det er litt utfordrende med færre årsverk i økonomiavdelingen, men at de nå greier å holde fristene for levering av økonomirapporter. Rapporteringene kunne vært løst enda enklere, men de ønsker å levere rapporter med god kvalitet. Økonomiavdelingen har ansatte med tilstrekkelig kompetanse, men hver ansatt kan hver sine oppgaver og de er dermed ikke så fleksible. Målet til økonomisjef er at de ansatte skal bli enda bedre faglig, at de blir opplært til å kunne gjøre flere typer arbeidsoppgaver, slik at de kan bytte på oppgavene. Dette også for at de skal få utvikle seg og for å få mer variert og motiverende arbeid, slik at det ikke blir for monotont. Økonomiavdelingen vil på den måten bli mer robust og bli mer rustet til å tåle fravær.

Stillingsinstrukser og ansvarsfordeling i økonomiavdeling

Ansvarsfordelingen mellom økonomisjef og ass. rådmann, er slik at økonomisjef rapporterer til ass. rådmann. Økonomisjef opplever at ansvarsfordelingen er tilstrekkelig avklart og tydelig mellom de to. Økonomiavdeling har et digitalt system med en opplisting av hvilke oppgaver som ligger til de ulike stillingene. Revisjonen ble vist dette systemet for oppgavefordeling. Det er en opplisting av stillingene budsjettrådgivere, rådgivere på lønn, rådgivere på regnskap og finans, innkjøpere, rådgiver for eiendomsskattekontoret og hvilke oppgaver de skal utføre innen fristdatoer. Økonomiavdelingen har skrevne rutiner for oppgavefordeling og ansvarsfordeling, på bakgrunn av oppgavene og ansvar som er beskrevet i deres stillingsinstrukser og kommunens delegasjonsreglement.

I henhold til lederavtale mottatt fra rådmann har ass. rådmann ansvaret for:

- Økonomiseksjonen (økonomioppfølging og budsjettering for hele kommunen)
- Nordmøre kemnerkontor
- Kommuneadvokat
- Samfunnsplanlegging

Som nevnt i kap. 1.6 vedtok kommunen i 2019 en innsparing på 60 millioner kroner i løpet av 2020-2022. Ass. rådmann har hovedansvar for spareprosjektet som medfører:

- Samtaler og planlegging i budsjettprosess inklusiv samhandling med politikere.
- Følge opp månedrapportering for de ulike enhetene. Ass. Rådmann foretar ekstra oppfølging/samtaler med enhetene som har utfordringer i forhold til budsjett og manglende rapportering.
- Prosess med nærværarbeid med 12-13 enheter i denne prosessen. Disse viser seg å ha problemer med sykefravær og økonomi.

- Ledere i Kristiansund kommune har vært gjennom et lederprogram hos KS-konsulent som gikk over 18 mnd.
- Antall personalsaker har økt som begrunnes i de store innsparingene som kommunen har måttet gjennomføre (ass. rådmann).

Kommunens delegasjonsreglement sier at utøvelse av delegert myndighet forutsetter at retningslinjer for rapportering oppfylles. Dette gjelder både i henhold til økonomireglementet og annen pålagt rapportering og avviksrapportering. Vedtatte fremgangsmåter (prosedyrer) følges der dette er utarbeidet og godkjent (Reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet i Kristiansund kommune 2016-2019. Vedtatt av bystyret 31.05.2016. Sist endret 04.10.2016).

Virksomhetsplan/ Handlingsplan

Økonomisjef opplyste at han jobber med en virksomhetsplan med detaljert oppgavesystem med referanser til rutinebeskrivelse og lover som settes i sammenheng med årshjul. Målet er at dette skal være på plass i løpet av 2020.

I løpet av høsten 2019 har det i tillegg til planlegging av iverksetting av tiltakene fra spareprosjektet blitt utarbeidet en oppfølgingsplan av tiltakene for å sikre tilstrekkelig økonomisk måloppnåelse. Hver måned blir det rapportert på effekten av hvert tiltak. Dersom det er mangelfull måloppnåelse eller avvik, blir det konkrete tiltaket fulgt opp enten for å sikre gjennomføring eller ved å finne kompensierende tiltak dersom det opprinnelige tiltaket ikke vil la seg gjennomføre fullt ut.

RAPPORTERES DET I FORHOLD TIL FASTSATTE MÅL?

Månedrapportene fra rammeområdene er en sentral del av økonomioppfølging og økonomistyring gjennom året. Med bakgrunn i månedsrapportene får de enkelte enhetene tilpasset oppfølging gjennom året. Dette arbeidet gir grunnlaget for kvartalsrapportering

RAPPORTERES DET I ÅRSRAPPORT OM ØKONOMISK STILLING OG RESULTAT AV VIRKSOMHETEN?

Både i årsrapport for 2016, 2017 og 2018 rapporteres det om regnskapet for året. Det rapporteres om driftsresultat for hele virksomheten og samlet resultat for alle de tjue tjenesteområdene. Det er trukket frem at noen av tjenesteområdene hadde merforbruk og andre hadde mindre forbruk. Det er trukket frem hvilke enhet hvor det var mest overforbruk og grunnene til dette. Det er beskrevet hvilke budsjettkorrigeringer som ble gjennomført i løpet av året, hvordan økte bevilgninger ble finansiert og orientering om hvilke investeringsprosjekter som er blitt gjennomført. Rådmann gir også en vurdering av kommunens økonomiske stilling, hva som er de økonomiske utfordringene i forhold til lån, udisponerte midler og disposisjonsfond. Videre om strategi fremover med tanke på økonomisk styring.

7.2 VÅR VURDERING

Kommunen har et tilstrekkelig oppdatert økonomireglement som gjelder for økonomiavdelingens virksomhet.

Kommunen innfrir kravene i reglementet om å legge frem økonomiske rapporter med årsprognose månedlig, per kvartal og i rapportering ved årets slutt.

Kommunen oppfyller reglementets krav til de månedlige rapporteringene ved å beskrive avvik i forhold til budsjett, forslag til tiltak/oppfølging av tiltak samt årsprognose og utvikling av sykefravær.

Kristiansund kommune oppfyller reglementets krav til kvartalsrapporteringene. De innfrir kravene om at disse rapportene skal være tilstandsrapporter som viser avvik i forhold til mål og prioriteringer som er vedtatt i årsbudsjett, med angivelse av årsbudsjett og tiltak for å nå målene og vesentlige avvik kommenteres særskilt. Kommunen leverer egen rapportering på finans.

Årsregnskapet for 2018 gav relevant og pålitelig informasjon om kommunens resultat, finansielle stilling og utvikling, men kommunen overholdt ikke fristen for levering. Vi anbefaler at kommunen utarbeider en plan for arbeidet med årsregnskapene slik at frist for levering overholdes.

Lederne som ble intervjuet var fornøyd med den støtten de får fra økonomiavdelingen og samarbeidet om rapporteringene.

Kommunen har måttet redusere bemanning i flere tjenesteområder, også i økonomiavdelingen. Vår vurdering er at det ser ut til at kommunen har fått til god tjenesteproduksjon og godt samarbeid i økonomiavdelingen med de ressursene de har. Økonomisjef har planer som kan utvikle avdelingen og vi vurderer det som viktig at det jobbes kontinuerlig for å nå målet om god og effektiv levering av tjenester fra avdelingen.

8. KONKLUSJON

Revisjonens undersøkelse viser at Kristiansund kommune har et betryggende internkontrollsystem.

Kommunen har lagt ned mye arbeid i å forbedre internkontrollsystemet og har planer om ytterligere forbedringer. Vi fremhever spesielt kommunens arbeid med digitale system for virksomhetsstyring og digitale løsninger med innovativ visuell utforming.

Det er samtidig like viktig å implementere dette blant de ansatte.

Kristiansund kommune bør jevnlig informere mellomledere og ansatte om hva som er kommunens og enhetenes handlingsplan for året. Det vil gi mer forståelse for tiltak som er iverksatt og vil gi økt grad av måloppnåelse av vedtatte mål. For eksempel i arbeidet med spareplanen.

Testing av rapporteringsrutinene på økonomiområdet viser at Kristiansund kommune har en økonomiavdeling som oppfyller arbeidskravene ifølge kommuneloven og kommunens økonomireglement, på de fleste rapporteringene på økonomi. Kommunen har vært inne i en organisasjonsendring med nedbemanning og endring av lederstillinger. Økonomiavdelingen har hatt utfordringer knyttet til bemanning og oppgaveløsning. Våre undersøkelser viser at avdelingen samarbeider godt med tjenesteområdene om økonomirapporteringene, men at kommunen har forbedringspotensial på å levere årsregnskap innen fristen.

9. KILDELISTE

COSO – Rammeverket. (COSO: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission). Helhetlig risikostyring-et integrert rammeverk. Lest 24.09.2019

<https://www.pronto.com/no/shopping?q=COSO+ERM+helhetlig+risikostyring+integrering&qo=relatedSearchNarrow&o=765354&l=dir>

Delegasjonsreglement til Kristiansund kommune, 2016-2019.

<https://delegering.kf.no/delegering/publikum/1505>

Forarbeid til den nye kommuneloven. Lest 02.10.2019

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/sec1>

Kommuneloven 1992. Lov om kommuner og fylkeskommuner – LOV-1992-09-25-107. Lest: 02.10.2019.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

KS.no. KS sin anbefaling til rådmannens internkontroll «Hvordan få orden i eget hus?» Lest: 20.09.2019.

<https://www.ks.no/globalassets/Radmanssens-internkontroll.pdf>

NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001. Lest: 02.10.2019

<https://www.nkrf.no/rsk-001-standard-for-forvaltningsrevisjon>

Regjeringen.no – Veileder til den nye kommuneloven 2019. Lest: 01.10.2019

https://www.regjeringen.no/contentassets/71d08ae4cfbe4c469f38ae1b146011b3/veileder_kommuneloven.pdf

Utdrag fra Kristiansund kommune sitt økonomireglement om rapporteringer. Økonomireglementet ble vedtatt av bystyret 04.10.2016.



ØKONOMIREGLEMENT

Kristiansund kommune

Vedtatt i bystyret 04.10.2016, PS 16/68



3.3 Budsjettoppfølging og rapportering

Kommunelovens bestemmelser om årsbudsjettets bindende virkning ivaretas gjennom budsjettkontroll og gjennomføres i henhold til gjeldende retningslinjer for oppgaven.

Den budsjettansvarlige plikter å ha løpende oversikt over utviklingen i inntekter og utgifter. Dersom det oppstår avvik, plikter den budsjettansvarlige å iverksette tiltak for å holde vedtatt budsjetttramme.

Økonomisjefen er faglig ansvarlig for regnskapene.

Rådmannen er ansvarlig for å legge fram økonomiske rapporter med årsprognose månedlig og per kvartal, i tillegg til rapportering ved årets slutt. Rådmannen er også ansvarlig for rapportering av regnskaps- og tjensteddata (KOSTRA) til SSB¹ innen gitte frister.

3.3.1 PERIODISK RAPPORTERING - MÅNED

Måned rapporten skal:

- omhandle avvik i forhold til budsjett, med forslag til tiltak /oppfølging av tiltak samt årsprognose
- vise utvikling av sykefravær

Formannskapet skal ha muntlig orientering basert på månedsrapportene.

3.3.2 PERIODISK RAPPORTERING - KVARTAL

Kvartalsrapporten skal:

- være en tilstandsrapport som viser avvik sett i forhold mål og prioriteringer vedtatt i årsbudsjettet, med angivelse av årsprognose og tiltak for å nå målene
 - vesentlige avvik kommenteres særskilt
- redegjøre for status i investeringsprosjekter
 - avsluttede prosjekter legges fram som egen sak
- omfatte sentrale HR-resultater inklusiv utvikling i antall ansatte
- inneholde egen rapportering i henhold til vedtatt finansreglement

Bystyret skal behandle kvartalsrapportene.

1. kvartal - innen **15. mai**, basert på månedsrapportering per 31. mars
2. kvartal - innen **15. september**, basert på månedsrapportering per 30. juni
3. kvartal - innen **15. november**, basert på månedsrapportering per 30. september

3.3.3 PERIODISK RAPPORTERING - ÅR

Årsregnskapet skal:

- utarbeides på samme nivå som vedtatt årsbudsjett
- gi relevant og pålitelig informasjon om kommunens resultat, finansielle stilling og utvikling
- ha noter som er opplysende og bidrar til å øke forståelsen av regnskapet og kommunens stilling

Årsrapporten skal:

- utarbeides med utgangspunkt i strukturkrav for statlige virksomheter
- oppsummere aktiviteten i rapporteringsåret
- kommentere forhold som er viktig for å bedømme kommunens stilling
- kommentere måloppnåelse og avvik i forhold til budsjett/økonomiplan og kommuneplan
- omhandle likestilling og etikk
- ha fokus på strategi og fremtidsutfordringer knyttet til vedtatte styringsdokumenter
- danne grunnlag for videre planlegging og utvikling av kommunens tjenester og tilbud

Årsregnskap med noter skal avlegges innen **15. februar** året etter regnskapsåret. Regnskapet underskrives av rådmann og økonomisjef. Regnskapet er offentlig når det er undertegnet. Foreløpig årsregnskap skal forelegges bystyret innen **15. mars**². Årsrapporten skal utarbeides innen **31. mars**. Årsregnskap og årsrapport skal vedtas i bystyret innen **30. juni** året etter regnskapsåret.

Årsrapporten fremmes ikke for kontrollutvalget, men rapporten skal være tilgjengelig før utvalget avgir sin uttalelse til årsregnskapet. Kontrollutvalget avgir sin uttalelse til bystyret som sammen med revisjonsberetningen oversendes formannskapet. Formannskapet fremmer innstilling til bystyret og oversender saken til bystyret sammen med kontrollutvalgets uttalelse.

¹ Statistisk Sentralbyrå

² Bystyresak PS 04/22, 30.03.2004.